学术专论

光绪十年京员津贴再探

陈　勇

[摘要]　光绪八年云南爆出报销案，显露出清季各省外销财政之冰山一角。随后户部颁布京员津贴章程八条。京员津贴并不开支国家正供，而从各省关外销项下动支，意在既可补贴京官，又可不动正款。各省因此别立各种款目，为言官所抨击。光绪十年津贴京员提解外销，沿袭的是清代历史上财政治理的经典范式，即将本属奏销制度之外的外销款项，纳入正项化管理轨道。京员津贴的推行，隐含清廷褫夺各省外销财权而集中于中央的财政意涵。

[关键词]　云南报销案　京员津贴　外销　财政治理

[中图分类号] K254.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587－（2019）－01－0114－13

清代官员俸禄标准较低，京官更以薄俸著称。据《清会典》载，文职京官一品大员，岁支俸银仅180两，俸米180斛，官品越低，俸银、俸米也随之递减。[①]而据称当时京官用度，即便十分刻苦，每天也须一两银子的花销，“岁有三百余金，始能勉强自给”。[②]因此，在康熙朝时，就已出现极贫之翰林及庶吉士，连衣服、乘骑都不能自备。雍正初年，实行耗羡归公，地方官中普遍推行养廉银制度，京官虽也分得一些饭银，但数额远没有地方官多。相形之下，京官的俸给更显微薄。尽管乾隆二年（1737），推行京官双俸制度，但并未根本改观京员俸禄低下的格局。迨至晚清，时局不靖，战乱频仍，清廷财政困难，更是不时动员官员减俸摊廉，以佐兵饷。咸丰三年（1853），议定文职官员自一品至七品暂扣四成养廉；三品以上俸银暂停支领，三品以下虽能领全俸，但部分以官票、大钱搭发，使官员实得俸禄大打折扣。这种低俸折发的情况，一直持续到光绪朝前期。光绪九年（1883），清廷鉴于京官苦况，开始拟定章程，推行京员（官）津贴制度，光绪十年正式实行。但到光绪十二年，随着京官全俸的恢复，此项津贴随即中止。

从俸禄史的角度来看，京员津贴只是清代俸禄制度演变过程中的一个小插曲。因其历时短（实行仅一年津贴专款即改变用途），影响不大，难以引起后世学者的关注，既有研究成果不多。近年来，除岩井茂树、申学锋等学者在相关研究中略有提及外[③]，这方面的专门研究，就笔者所

[收稿日期]　2018-03-05

[作者简介]　陈勇（1968 —），男，安徽大学经济学院暨创新发展战略研究院教授，合肥230601；chentec@126.com

[基金项目]　国家社科基金项目“晚清外销财政的生成、演化及治理研究”（14BZS042）。

① 《大清会典》（雍正卷）卷154《户部·在京文武官员俸禄》。

② 《张之洞片》（光绪九年十一月二十四日），《户部奏稿》第1册，全国图书馆文献缩微复制中心，2004年，第400页。

③ 岩井茂树：《中国近代财政史研究》，付勇译，社会科学文献出版社，2011年，第156-169页；申学锋：《转型中的清代财政》，经济科学出版社，2012年，第111-113页。

见，仅有韩基奭《光绪十年文职京员津贴考》《光绪十年文职京员津贴的发放与取消》两篇论文。[①] 韩文利用中国第一历史档案馆所藏清户部、翰詹科道及地方督抚等官员的大量奏议，对这次京员津贴的筹议、发放及取消过程进行了系统梳理，但由于一些重要史料如京员津贴章程的疏漏，未能对一些细节问题作出细致勾勒。本文在韩文等既有研究的基础上，拟对这一问题再作探讨。当然，本文的旨趣并不限于对既有研究的填缺补遗，而是尝试转换视角，拟从财政治理的角度，对京员津贴推行的促因、京员津贴的筹放及财政意涵重新作一检视。

一、直接促因：云南报销案

清例，外省钱粮奏销，皆有例定饭银，随正项钱粮一同送交户部。因此，此项饭银，又称随正饭食。户部专门设立饭银处，来统筹使用这笔资金，除支给户部堂司各官养廉并各司处纸张笔墨饭食及书役人等应差饭食之用外，还负责支给内阁、理藩院等处的养廉银。[②] 与养廉银一样，饭银亦来源于各省耗羡项下，体现了清廷以养廉银补贴外官、以饭银调剂京官的意图。

由于清初国家用兵不恒有，饭银只存在于常例钱粮奏销，军需奏销则没有这方面的规定，有的只是私下存在的部费。部费在康熙年间即已存在，但为数较少，惟部吏有之，司官以上则未闻收受。道咸以降，外乱未已，内乱又生，年年兴兵，军需供应浩繁，军需报销事务日繁，户、兵等部人手紧张。户部经制书吏由二百四十余人增至六百余人，额外书吏更多[③]，办公费用也就随之增加；加上军事期间各省协饷增加，解部款项减少，饭银处所收饭银也就随之减少。饭银不敷使用，增收部费视为当然，而且不仅部吏收受，部中堂官、司员也开始居间分润。

与钱粮奏销每年常例进行不同，外省军需奏销往往积至数年甚至十数年方才办理，一次请销银数有多达数千万两者。因事隔多年，且当时账目即有不明之处，致使造册困难。部中司员、书吏则再三驳查，稽延时日，乘机吹求索贿。外省赴部报销人员只得暗使部费，以求早日通过，好完差复命。部费遂成为部中某些司员、书吏除正俸、饭食之外的又一重要收入来源。当时京中甚至有“一案报销，数家骤富”之语。以清律言之，职官自廉俸外，但有分毫所取，皆赃。部费虽于部中办公不无补苴，究于律未准，且漫无限制，遂成一大弊薮。迨至光绪八年（1882），终于酿成云南军需报销大案。

同光之际，长达十八年之久的云南少数民族起义虽被扑灭，但云南地方仍未彻底平靖，土司播乱，山匪横行，法人窥边，军务活动一直没有停歇。自同治十三年（1874）至光绪六年（1880），七年之中，云南一省办理大小军需凡二十五次，花去的军需各项经费约一千二百万两，这笔巨款也一直没能即时到中央各部履行奏销、核准的手续。时任云贵总督刘长佑年老体衰，不能任事之繁，屡以病乞退，因此想早日了结这一久悬之案。光绪七年，云贵总督刘长佑、云南巡抚杜瑞联就军费报销一事，委诸云南省善后局总办崔尊彝造册办理。崔尊彝等长期处理各项钱粮报销事宜，深谙个中曲折，此次云南报销数额有千万之巨，料定部中书吏必刁难勒索。此时正好有同僚潘英章升补永昌知府，须进京引见，便委托他先到京城打通报销关节，并将一笔十余万两的巨款预先汇至京城山西票号，作为其在京活动费用。

潘英章到京后，先找到与他家世交相好的太常寺卿周瑞清，请他出面与户部有关司员通气。经周瑞清探知，此次云南报销由户部云南司主事孙家穆主稿。于是，潘英章等人又找到户部候

---

① 韩基奭：《光绪十年文职京员津贴考》，《清史研究》2015 年第 1 期；《光绪十年文职京员津贴的发放与取消》，《中国文化报》，2015 年 8 月 11 日，第 8 版。

② 各省解部饭银作为京官养廉，每年约有十六七万两不等，故郑观应在《论廉俸》一文中说“京官养廉，惟靠外官之馈送”。夏东元编：《郑观应集》上，上海人民出版社，1982 年，第 149 页。

③《户部片》（光绪十年七月十二日），《户部奏稿》第 5 册，第 2397 页。

补主事龙继栋，请他从中转圜。随后，龙继栋商同周瑞清找到孙家穆说合，并有潘英章的湖南同乡御史李郁华一同帮说。孙家穆承诺，云南方面拿出一笔八万两银子作为兵、工等部的部费，报销可保通过。约定这笔银子，先在周瑞清家当场过付五万两，等报销全案完结后，再由崔尊彝另交三万两分付各处。至此，云南报销事按照潜在规则进展顺利。

光绪八年五月间，崔尊彝由现任粮道保列卓异，奉部调取引见，也照例请咨北上。潘英章在京与崔尊彝办过钱款交接，方离京回任。此时，云南报销已经户部核准复奏，兵部以未经造册议驳，工部议准未经会奏，全案虽未完结，但大局已定。崔尊彝也诸事顺利，他于六月底即取得部照出京，但他并未立即赴任，而是请假回了安徽老家。

但潘、崔二人离京不久，事态即发生逆转。光绪八年七月二十三日，御史陈启泰上奏：太常寺卿周瑞清包揽云南报销，经该省粮道崔尊彝、永昌知府潘英章来京，“先后汇兑银十三万两，贿托关说。部中司员书吏，含混办结，赃款确凿，物议沸腾”。[①] 要求朝廷派刚正大员，从实查办。八月二十四日，掌云南道御史洪良品又奏：“近日外间哄传云南奏销，户部索贿银十三万”，后因新任户部尚书阎敬铭将到任，恐其持正驳诘，始以八万两了事。户部尚书景廉、王文韶均受贿巨万，余皆按股朋分。[②] 陈启泰、洪良品的弹劾，引起朝廷的重视，清廷先派刑部尚书潘祖荫（后为张之万）、理藩院尚书麟书调查此案，后又加派新任户部尚书阎敬铭、刑部侍郎薛允升等大员会同查办，惇亲王奕誴和工部尚书翁同龢参与会审。

潘祖荫、麟书等人从参与汇款的天顺祥、乾盛亨两家在京票号入手，查获了两家汇兑账簿，掌握了崔尊彝等人与京城经济往来的详细信息。又先后奏请将户部主事孙家穆、太常寺卿周瑞清、主事龙继栋等涉案官员革职审讯。但由于本案主要当事人崔尊彝在回乡途中暴亡，而另一当事人潘英章又久久不能归案，案件拖到光绪九年二月潘英章解部。经过账册核对和潘英章的对质，到三月底，总算对传闻已久的八万两过付银两的去向，有了清晰的查实。这八万两的去向是：户部主事孙家穆收受银一万一千两，其他户部司员、书吏分受银二万三千两；工部书吏共分受银五千两；预备兵部津贴银一万一千两，兵部议驳后未经付给，由孙家穆、龙继栋收存；备用津贴银三万两，全案未结，未经付给。

云南方面支付给各部的部费，除了这八万两已查实外，是否还有别的款项？从涉案票号查得的票据显示，崔尊彝由云南兑京共银十八万五千两。据潘英章供称，这十八万五千两中，有崔尊彝私项三万二千两，潘英章私项一万两，以及代同僚汇京银三万五千四百两，共银七万七千四百两。余下十万七千六百两公项中，有二万七千六百两为崔尊彝挪用有据，涉及报销的实只有前述八万两过付银。但调查官员还查到，崔尊彝在京时曾借用天顺祥票号银二万八千两。[③] 崔尊彝为何借天顺祥银？这笔款项，连同崔尊彝汇来的私项银三万二千两，共有六万两，除崔尊彝置买货物各项花用有明确票根实据外，还余剩银三万七千余两，究竟作何使用，是私自开销，还是作为贿赂送给了户部更高的官员，不特并无记录，即质之潘英章等，亦不能指出确据。

翁同龢等人认定，这笔款项系属私款，与报销无干，崔尊彝业已病故，亦无从查考。翁等人尽力将公项、私项分开，主张只追究公项，而对私项则不予追究。这种处理方式，令一心想彻查此案的惇亲王奕誴心有不甘。惇亲王主张彻查私项，这势必使该案陷入不了之局，牵连范围将更广。清廷最高决策者慈禧也深知此案难以根究，不愿将案情扩大，遂出面调停，谕以按律定罪，案外事不必牵涉。[④] 光绪九年五月廿七日，翁同龢等奏《复议云南报销案折》，云案遂

---

① 陈启泰：《劾章京周瑞清承揽云南报销片》，《癯庵遗稿》，民国年间铅印本，第 33-34 页。

② 朱寿朋：《光绪朝东华录》第 2 册，中华书局，1958 年，第 1401 页。

③ 此二万八千两借款，合之前项崔尊彝汇京公款十万七千六百两，共计十三万五千余两。看来陈启泰、洪良品等人“十三万两”部费之说确有所指。

④ 翁同龢著，翁万戈编，翁以钧校订：《翁同龢日记》第 4 卷，光绪九年五月二十五日，中西书局，2012 年，第 1788-1789 页。

得以奏结。各部司员、书吏凡查有收受实据或直接涉案者，均遭严惩，原户部堂官景廉、王文韶，原云贵总督刘长佑、巡抚杜瑞联等也受到交部议处、降级的处分。

清廷高层虽无意于彻查云案，却想一探究竟的是，作为度支入不敷出、靠邻省协济的著名瘠苦边地云南省，一下子竟能拿出十余万两的巨款作为部费来贿赂京员。光绪八年九月二十二日上谕：崔尊彝、潘英章来京办理报销所赍银两，究系支用何款？是否库款，抑系军饷盈余？要求云南地方官员查明具奏。经过一个多月的“调查”，十一月初二日新任云贵总督岑毓英、云南巡抚杜瑞联回奏称：云南藩库本属空虚，按月动放，均经册报有案，并无发交潘英章赍京之款。善后局用项亦极支绌，遇有紧要饷需，尚须向商号挪借垫用，从无盈余。惟闻从前办捐时，各省平砝大小不一，此中稍有长余，均归各局作为外销公用。该员所赍银两是否来自此项，现在捐局久经裁撤，无从清查。[①] 此款既非司库所出，亦非善后局所有，连云南省督抚也不敢承认从何而来。直至潘英章到案后，由他的供词才得知，此项巨款来自该省的捐局平余。清廷表示不可理解：

> 至捐局平余，虽与正款钱粮不同，究系官项，不应漫无稽考。且以各局公用外销之款，经崔尊彝挪移动用至十余万两之多，该局主守官吏岂得诿为不知？如果确切查询，何至多寡并无实数？乃该前任总督刘长佑、巡抚杜瑞联，平日于官项出入一无查考，任听属员挪用。[②]

其实，如此巨款，云南省督抚焉能不知？只是内情复杂，不便如实相告罢了。当时，清廷就部费来源一事追问时，云南当局有两种选择，其一是和盘托出，向朝廷如实相告。其二是佯作不知，继续遮掩。云南巡抚杜瑞联选择了后者，结果云南省督抚同受处分。湖南名士王闿运认为杜瑞联此举失当，他甚为原总督刘长佑抱不平，“报销部费，相沿已久，直省通例，与饭照同科”，认为刘被牵连，造成名节亏损，实在是“为法受过”，罪有可原。[③] 但即便如王闿运所期，杜瑞联略有壮识，向朝廷“直陈所由，尽发其覆”，恐也未必于事有济。相反，这样做不仅开罪于户部，同时也向中央坦露私藏，暴露出各省外销财政的虚实。而这，在当时被认为是一种“违众矫时”的行为。

站在京官的立场来讲，廉俸所入不足以赡养身家，除非枵腹从公，否则一文不取，非真正廉吏不能为。部费虽于法不容，实于情难舍。这可能也是清廷最高层不想深究云案的原因。[④] 但部费的存在又置地方官于两难境地。一如张之洞所云：不予费则巨款难销，欲予费则自干宪典，外省无所适从。[⑤] 且地方既出部费，又要不动正款确保报销不浮不冒，部费这笔钱将从何而出？只能出自外销。张之洞希望中央能出台一个能使“内不索费而外不浮销”的政策。

光绪八年，阎敬铭主政户部。阎氏早年曾任户部司员，后又历任湖北布政使、山东巡抚等职，于部务、地方行政无不谙熟，素以廉正、善于理财著称。“浸至云南报销之狱，固亦积习痼蔽将转之机”,[⑥] 阎氏决定以查办云南报销案为契机，厉行整饬部务，作补偏救弊的努力。一些地方大吏也对阎敬铭的履新寄予厚望，希望户部能从云南报销案中吸取教训。江苏巡抚卫荣光在

---

① 岑毓英：《遵旨据实复陈云南报销折》(光绪八年十一月初二日),《岑毓英集》，广西民族出版社，2005 年，第 260 页。

② 翁同龢等：《复议云南报销案折》(光绪九年五月二十七日)，谢俊美编：《翁同龢集》上，中华书局,2005 年，第 30-38 页。

③ 王闿运：《与刘荫渠尚书论报销书》(光绪八年十二月七日)，马积高主编：《湘绮楼日记》第 2 卷，岳麓书社，1997 年，第 1167-1169 页。

④ 既有研究多认为，云南报销案的爆出，主要原因是清中枢内部的派系倾轧所致，而并非是清廷真心要取缔部费肃贪。可参林文仁：《南北之争与晚清政局（1861-1884）——以军机处汉大臣为中心的探讨》(中国社会科学出版社 2005 年版)、孔勇：《云南报销案与晚清同光之际的南北纷争》(《西南学刊》2012 年第 2 期) 等文。

⑤ 张之洞：《拟请明定军需善后报销饭银折》(光绪九年十一月二十四日),《户部奏稿》第 1 册，第 409-411 页。

⑥ 户部：《议覆张之洞奏请明定军需善后报销饭银折》(光绪十年二月二十五日),《户部奏稿》第 3 册，第 1203 页。《申报》透露，因张佩纶有云南报销一案不宜外重内轻之奏，引起当局重视，谕令户部妥议。阎敬铭遂集户部司员筹议既防外省滥支，又防吏胥索贿的两全之策（《都门近事》,《申报》，1883 年 12 月 2 日，第 2 版)。

致阎敬铭信中云："滇案株连愈多，有此番举动，或可稍戢贪风，并可破上下相蒙之弊"①。当时户部采取的方策是，通过筹发京员津贴，"内除户部招摇需索之由"；重整奏销规制，"外绝各省含混冒销之弊"。京员津贴就是在这样的一个背景之下促成出台的。

二、京员津贴之筹放

光绪八年（1882）十二月初八日，御史李肇锡奏，现在库款支绌，兵丁饷银、官员廉俸均系减成给放，请量加京官廉俸。②十二月二十日御史刘恩溥亦奏请，将实缺京官自一品以至九品，照外官品级差等，按缺各定养廉额数。上谕要求户部妥议一并具奏。③户部寻奏：体察情形，京官廉俸碍难加给。不过，户部也承认京官廉俸所入不足以赡身家的现实，最终决定由各省、关外销闲款项下，每年共凑拨津贴银二十六万两，用以补贴四五品京堂及翰詹科道、宗人府、内阁、六部、理藩院等办事官员。奏准通行。光绪九年二月，户部会同吏部拟定京员津贴章程八条：

一,四品以下六品以上满汉京堂、通政使司副使、大理寺少卿、詹事府少詹事、太常寺少卿……以上各员每员年给津贴银二百四十两。科道有巡城差者，每员年加给银六十两；起居注满汉实缺主事、内阁侍读、翰林院修撰编修检讨，以上各员，每员年给津贴银一百六十两；内阁满汉实缺中书、满汉候补中书由进士举人考取者、各部七品小京官，以上各员，每员年给津贴银一百两。自通政使司副使至七品小京官各员应给津贴银两，均由各衙门造册具文赴户部汇总领回，由各衙门照数分给；翰林院庶吉士已得有帮俸，毋庸再给津贴。

一，宗人府实缺理事官副理事官经历、满汉实缺主事、六部理藩院满实缺郎中员外郎主事，以上各员均毋庸分别出身，宗人府候补理事官副理事官主事、六部理藩院满候补郎中员外郎主事由荫生进士举人恩拔副优岁五贡出身及特旨恩赏者，汉郎中员外郎主事，无论实缺候补学习，凡由荫生进士举人拔贡优贡副贡出身及特旨恩赏者，每员给津贴银一百六十两。以上各员应领津贴银两，由各衙门先按应领员数银数造册具文赴户部汇总领回，再由各本衙门堂官按照应给津贴各员，分别职掌才职办事若何，定为三等，再按各本届所领银数，以列等之上次，定津贴之多寡，按员分给。

一，京员应领津贴，每年不计闰月，分作三次，于四月、八月、十一[二]月放给。各衙门按照奏案应给人员造列清册，限于三月、七月、十一月底送户部。户部限于次月初五日以前咨送吏部磨对，十五日以前送回户部，户部按册核算银数，分定日期，行文各衙门，按期派员出具印领赴户部汇总领回，照数分给。

一，应给津贴人员，凡典试督学、坐粮厅、宝泉局、各仓监督、三库司员、杀虎口张家口税差，均以奉旨之日，即行停给，本领项差竣回京，无论在何月日，本届概勿庸分给，入于下届起给。

一，各衙门开缺告假销假人员应扣日期，如头次系三月底造册四月开放，其补缺销假在三月初一日以前及开缺告假在三月三十日以后者，均准分给；其补缺销假在三月初一日以后，开缺告假在三月三十日以前者，即将本员全分扣除，其二次、三次放给日期，均照此扣算。

一，曾任实缺人员，无论由何项开缺，现在候补者，其未补缺之先概以候补论；满员丁忧向不开缺，即以实缺论，曾任道府人员分部行走者，无庸分给。

一，放给津贴概以京平分放，每百两应扣六两平余，统提归公，仍由户部饭银处存储备用。

---

① 《卫荣光致阎敬铭》（十二月初七日），《清代名人书札》上，北京师范大学出版社，1987年，第182页。
② 《清德宗实录》卷156，光绪八年十二月庚申。
③ 《清德宗实录》卷157，光绪八年十二月壬申。

一，户部每届年终，将收放各款并扣平数目开具简略清单，奏销一次，限于次年开印后具奏。①

以上章程对京员津贴发放的对象、等次、方式以及领受时间、销假处理等方面都作了详细的规定。就惠及面而言，此项津贴既不同于正俸，正俸带有普惠性；也有别于养廉银，养廉银先由文官推及到武官，先由地方官推及到京官（尽管也有些京官并未惠及）。而京员津贴则只针对四五六品京堂官及四品以下七品以上翰詹科道宗人府内阁六部理藩院司员，三品以上大员未能均沾，八品以下末流细官亦未惠及。时任山西巡抚的张之洞对此颇不以为然，他在写给阎敬铭的信中云："公身为上卿，故原议不及三品以上。窃谓事属大公，避嫌非宜。大僚簠簋，岂不更重于百司乎？苟有所出，自以兼及为长。"② 同时，张氏还建议在各部书吏中普遍推行饭银制度，以使这些人也能均沾实行京员津贴带来的福利。③

但户部无意于将京员津贴的惠及面铺得过大。即便是符合以上品级的京官也并非都能享受到此项津贴。章程规定：四五六品京堂官及翰詹科道皆系特简实缺人员，不论什么出身，均酌给。内阁人数较多，侍读学士侍读典籍满汉实缺、中书与候补中书之正途及考取者，均拟酌给；候补之捐纳人员，无论什么出身，均不给。宗人府理藩院及六部司员，满员则实缺多于候补，应以实缺为断，但凡候补之由进士举人五贡荫生出身者，也给予；汉员则正途少于捐班，应以正途为断，无论候补实缺，凡由进士举人拔贡副贡优贡荫生出身者（除岁、恩两贡），都给予。其余满员候补与汉员之实缺候补凡由生监捐纳者，均不给予。④ 这里就有一个满汉官员区别对待的问题，六部满员中由五贡出身者，皆得享受津贴，而汉员中由岁、恩两贡出身者却不得享受。光绪十年二月御史丁振铎对此提出异议，建议无论满、汉，凡由举贡出身者，应一体酌给津贴。⑤ 户部的解释是，因为汉员正途人员多于满员，"为款所限，是以不能遍及"。⑥

章程对发放等次也作了规定。四五六品京堂官及翰詹科道等官，津贴的发放基本上是按照品级，分三个等次，正四品至部分正六品每年二百四十两（科道有兼差者加六十两），部分正六品至正七品一百六十两，从七品一百两。宗人府、内阁、六部司员等官，则不按品级，而是一律每员一百六十两，由各衙门领回，再在衙门内作二次分配，亦分三个等级发放。就工部而言，符合条件应得津贴者共一百二十人，其中满员五十九人，汉员六十一人，分三等，上等一百八十两，次一百六十两，又次一百四十两，上等为掌印、正主稿，又次则不常到署者。⑦ 工部的分配较为平均，等次间差距不大。但有的衙门不同等次差距较大，自数十两至一百、二百余两不等。之所以分出不同等次，是因为各部院员数较多，不能不稍示区别。等次划分基本上以公事繁简为等差，体现出"体恤之中仍寓考核之法，育才、察吏两无所妨"的基本原则。⑧

---

① 《饭银处清单》（光绪十年三月），《户部奏稿》第 3 册，第 1456-1457 页。

② 张之洞：《上阎丹初先生》（光绪九年十二月），苑书义等编：《张之洞全集》第 12 册，河北人民出版社，1998 年，第 10157 页。

③ 张之洞：《拟请明定军需善后报销饭银折》（光绪九年十一月二十四日），《户部奏稿》第 1 册，第 409-411 页。

④ 户部：《会议京员津贴拟定分给章程折》（光绪十年三月初四日），《户部奏稿》第 3 册，第 1450-1452 页。韩文提到光绪十年户部候补郎中李慈铭春俸仅 16 两，据此推断候补官员不能领取津贴。韩基奭：《光绪十年文职京员津贴考》，《清史研究》2015 年第 1 期。其实，李慈铭的日记是光绪十年二月十三日事，京员津贴还未到发放时间。按照条件，李慈铭有领取津贴的资格。李氏初虽非正途，但光绪六年已中进士，以五品即用。因为汉员津贴的发放以正途为断，无论候补与否。但李氏旋请假离京，故我们在其日记中未能找到他领取津贴的记录。

⑤ 《清德宗实录》卷 178，光绪十年二月庚午。

⑥ 户部：《议覆御史丁振铎奏内阁满汉候补中书举贡出身一体酌给津贴应毋庸议片》（光绪十年三月初四日），《户部奏稿》第 3 册，第 1454-1455 页。

⑦ 《翁同龢日记》第 4 卷，光绪十年四月二十三日，第 1871 页。需要说明，按每员 160 两计，工部应领回津贴银共 19,200 两，但十年分工部实际上共领回 19,572 两（见后文），这里可能存在期内人员变动和截旷、销假的情况。

⑧ 户部：《会议京员津贴拟定分给章程》（光绪十年三月初四日），《户部奏稿》第 3 册，第 1451 页。

张之洞认为，户部原拟津贴之数太低，京员所得有限。特别是翰詹科道，位不尊而责重，每员年增至五百余两左右亦无妨。并承诺："户部原派不敷，尽可加提，三晋虽贫，愿比大省"。① 不过，该意见并未被户部接受。

下面我们来看看光绪九、十两年京员津贴的收解情况：

光绪九、十两年京员津贴收解完成情况表 （单位：库平两）

解款单位	年摊派额	九年实解	十年实解	累计欠解（截至十年十二月）	备注
粤海关	40,000	30,000		50,000	十一年正月解到 50,000
闽海关	20,000	20,000		20,000	
江海关	20,000	20,000		20,000	十一年二月解到 10,000
江汉关	10,000	10,000	5,000	5,000	十一年正月解到 5,000
九江关	6,000	6,000	6,000		
津海关	12,000	12,000	12,000		
山海关	6,000	6,000	6,000		
东海关	5,000	2,500		7,500	十一年二月解到 2,500
镇江关	5,000	2,500		7,500	
直隶省	8,000	8,000	8,000		
江苏省	20,000	20,000	7,000	13,000	十一年二月解到 13,000
浙江省	12,000	12,000	6,000	6,000	十一年正月解到 6,000
安徽省	7,000	7,000	3,500	3,500	十一年二月解到 3,500
江西省	10,000	10,000		10,000	
福建省	10,000	10,000	5,000	5,000	十一年二月解到 5,000
湖北省	16,000	16,000		16,000	
湖南省	8,000	8,000	4,000	4,000	
河南省	8,000	8,000	8,000		
山东省	7,000	7,000	7,000		
山西省	3,000	3,000	3,000		
陕西省	3,000	3,000	4,000		十年分增摊 1,000 两
四川省	14,000	14,000	14,000		
广东省	10,000	10,000	8,600	5,000	十年分增摊 3,600 两
合计	260,000	245,000	107,100	172,500	

资料来源：《光绪九、十两年户部收放存储京官津贴银两清单》,《户部奏稿》第 8 册，第 3893-3897 页。

从上表可知，截止到光绪十年十二月，各省关解到九、十两年户部京员津贴专款合计 352,100 库平两，欠解 172,500 库平两，完成率为 67% 以上。其后各省迟解的款项又陆续解到，截止至十一年二月，尚有闽海关、江西省、湖北省欠解一年额，江海关、湖南省、广东省欠解半年额，镇江关欠解一年半额。其余省、关皆如额解齐，完成率在 86% 以上。相对于其他专项解京款项，京员津贴的完成率相对还是较高的，甚至比专供京城八旗兵饷的京饷完成得还要好。江苏、安徽两省发生迟解的原因是，该年苏皖水灾，厘金大减，地方政府只能权其缓急，先将额拨之款措解，而包括京官津贴在内的添拨之款则只能等到整顿有起色后完解。② 闽海关亏解原因是，光绪十年九月间，法军侵扰，台湾海峡封禁，洋税停征半载有余，台费无银可拨，而京员津贴自然也就无所取资，因此亏了一年之额。光绪十二年分照解。③

至于光绪九、十两年京员津贴专款的支放情况，我们可以用四柱清单的形式来表示：

旧管：无。

① 《张之洞片》(光绪九年十一月二十四日),《户部奏稿》第 1 册，第 400 页。

② 曾国荃:《分别缓急筹解拨款片》(光绪十年六月二十二日)，曾国荃撰，梁小进整理:《曾国荃集》第 2 册，岳麓书社，2008 年，第 206-207 页。

③ 古尼音布:《筹解十二年分京员津贴银两缘由折》(光绪十二年九月二十八日)，中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 86 辑，中华书局，1996 年，第 158 页。

新收：352,100 库平两，每百两加申平银 6 两，合京平 373,226 两。

开除：九年分无放款；十年分放过各衙门津贴京平银 219,455 两。其中：内阁 19,105 两；吏科 1,020 两；户科 900 两；礼科 720 两；兵科 960 两；刑科 880 两；工科 880 两；宗人府 2,987 两；吏部 12,693 两；户部 36,784 两；礼部 9,919 两；兵部 1,5093 两；刑部 37,218 两；工部 19,572 两；都察院 13,253 两；理藩院 8,106 两；大理寺 320 两；通政司 640 两；翰林院 26,585 两；詹事府 3,120 两；国子监 880 两；太常寺 320 两；光禄寺 480 两；太仆寺 480 两；鸿胪寺 560 两；钦天监 1,280 两；太医院 640 两；顺天府 160 两；户部饭银处 3,900 两。

实在：京平银 153,771 两。①

京官津贴施行仅满一年，中法战争爆发，户部以库款支绌，奏请暂停该项津贴一年，但各省关仍将原解津贴照旧解部，“暂为充饷”。战争结束后，朝廷以官俸过薄致使吏治败坏，决定自光绪十二年正月起，一律照旧制全数放给京官薪俸。京官既已恢复全俸，清廷也就不再考虑此项津贴的发放。京员津贴遂改称加复俸饷，仍由各省关如额解送，但不再兑交户部饭银处，而是移交户部银库，以补库款之不足。京员津贴由此成为解部正项，其来源款目也就实现了从外销向内销的性质转换。光绪十三年，张之洞奏请京员津贴仍照原案支给，朱批：“现在京员已给全俸，自毋庸另予津贴，该督等所奏意存见好，著不准行。”② 辛丑以后，京员津贴改为加复俸饷一款，又由各省径解江海关，作为支付各国赔款的款源之一。这一专款名目一直存在到清亡。

三、京员津贴与“外销”

清制，地方上经手、动用的一切正项钱粮收支，均须在规定的期限内上报中央，履行严格的核销程序，是为奏销制度。但事实上，在奏销体制之外，仍然存在一个地方自为经理的财政空间。京员津贴专款原派二十六万两，分摊到十四行省九海关，由各省关外销闲款中凑拨。何为外销闲款？清《六部成语》的定义是：凡公款用过必须报销于户部。其不必报部由外官自行销用者则谓之外销。③ 户部的解释是：“各省例不应支，而事非得已者，辄于厘税收款提留济用，所谓外销者也。”④ 简言之，外销闲款即是游离于奏销制度之外，由地方政府自筹自用、便宜处置的款项。

京员津贴章程奏准后，户部即通饬各省关就各自所摊款项，妥议办法并筹解。要求一年分两期解部，七月解半，十月解完。其后，各督抚陆续奏到。我们来看各省关的筹措办法：

户部年派三千两的任务奏准咨行到山西后，晋抚张之洞当即饬令司道于藩、盐两库，筹动外销公款，其中厘金外销项下提银二千两。山西省厘金向提有一成公费，动支不向户部汇报。张之洞为这笔不达部一成外销公费，明定用途，只准专备供京员津贴以及本省令德书院经费、书局经费三项之用，其他无益之举，概不滥行从中提取。⑤

湖南省每年应解京员津贴八千两，先暂由藩库筹垫银六千两，由粮、盐两道各筹外销银一千两解部无误。但事后湖南当局认识到，筹垫本非长久，藩库并无闲款，拟在湖南川粤盐厘项下酌提一成，筹足六千之数。盐道库所筹外销之一千两，仍按原派；惟粮道所筹一千两，系派提各州县办公经费，本即参差不齐，未足深恃，拟即免派，改在盐厘下调剂。⑥

---

① 户部：《收放京官津贴照章奏销折》（光绪十一年三月初二日），《户部奏稿》第 8 册，第 3893-3897 页。

② 张之洞：《京员津贴请仍照原派数目筹解折》（光绪十三年三月十七日），《张之洞全集》第 1 册，第 537-538 页。

③ 内藤乾吉原校，程兆奇标点：《六部成语注解》，浙江古籍出版社，1987 年，第 165 页。

④ 朱寿朋：《光绪朝东华录》第 4 册，中华书局，1958 年，第 4015 页。

⑤ 张之洞：《札清源局外销经费指定实用》（光绪九年十月二十四日），《张之洞全集》第 4 册，第 2381-2382 页。

⑥ 庞际云：《筹议京员津贴银两折》（光绪十年闰五月二十日），《户部奏稿》第 5 册，第 2110-2111 页。

安徽省称：本省司库常年度支本乏闲款，惟各州县征收漕粮折价，除起解部库并留充军饷外，每石酌提银五钱抵补从前摊捐各款及通省经费，此款之内堪以匀拨。[①] 山东省则在藩库临仓耗羡内凑银三千两，运库堰工加价内凑银二千两，南运盐务局设法筹措二千两。[②]

浙江省筹银一万二千两，除由厘饷局筹外销银一千九百两，宁道库筹外销银一千两，其余九千一百两，由运库筹解。但运库因无款可筹，经运司谕饬杭嘉绍松四所甲商商议，无论纲盐引盐，均按引捐银二分，约计年可收银六千四百两之数。又于外销七六引费项下凑支银二千七百两。[③] 浙江运司的作法，与户部在外销项下筹措的意旨相左，迹近加派，事后遭到御史曾培祺的请旨饬禁。[④]

四川省承担一万四千两之数，在本省各官公捐缉捕赏需、厘金公费两项中设法节省六千两，又在官运局各员应得公费及局用项下切实裁减凑银八千两。[⑤] 湖北省是在湖北新关外销款内提银一万两，一成厘金项下提银六千两。[⑥] 江苏省是在提用一成厘金项下拨付。[⑦] 江西省向由闲杂外款内撙节腾挪银一万两。[⑧] 河南省称，由布政司会同厘税局照数筹措。[⑨] 陕西省是在抽收厘金项下筹提。[⑩]

粤海关派拨京员津贴银四万两，在香、澳各厂所征常税项下支销。该项常税是专门供应粤海关每年应进贡品、归还外债及一切善举各项用度的，向不报解户部。[⑪]

闽海关每年摊解京员津贴二万两，当时福州将军兼管闽海关税务穆图善称：查明闽关并无外销款项可以撙节，经设法腾挪，先就台湾沪尾、打狗二口洋税拨充台防经费，并福州、厦门二口四成洋税拨解台湾抚番经费，及闽省截留台防经费各项每一百两随解十两贴水内，提出三两，以作京员津贴之需。[⑫]

江海关于洋药厘项下，每箱提银十六两以作洋务外销。每年可提银三万余两，内系缉私等费一万两、地方善举一万余两，其余一万余两作为京官津贴。[⑬]

津海关原派京员津贴银一万二千两，由洋药众商摊捐银一万两，剩余二千两由关道捐银筹足。[⑭]

九江关派拨六千两，在耗银里支付。江汉关称：该关专收洋税，尽征尽解，并无盈余外销之款，但既经奏明指拨，亦当设法筹措。[⑮] 东海关监督亦承诺：当竭力撙节，如每年有不敷若干，自行捐廉凑解。[⑯]

---

① 《裕禄片》（光绪十年闰五月初三日），《户部奏稿》第 5 册，第 1992-1993 页。

② 陈士杰：《筹议东省每年应解京员津贴银两折》（光绪十年六月初），《户部奏稿》第 5 册，第 2194-2195 页。

③ 林振翰：《监政辞典》卯集，中州古籍出版社，1988 年，第 2-3 页。

④ 户部：《议覆曾培祺奏京员津贴请作为养廉应毋庸议折》（光绪九年十二月），《户部奏稿》第 2 册，第 661 页。

⑤ 《光绪九年七月十七日京报全录》，《申报》，1883 年 8 月 30 日，附张。

⑥ 《卞宝第片》（光绪九年十二月初四日），《户部奏稿》第 2 册，第 750 页。

⑦ 户部：《苏省酌提一成厘金办理善后嗣后改按八分提用折》（光绪十一年九月十三日），《户部奏稿》第 10 册，第 4724-4725 页。

⑧ 《江西巡抚片》（光绪十四年十二月），《光绪朝朱批奏折》第 27 辑，中华书局，1995 年，第 881-882 页。

⑨ 《鹿传霖片》（光绪十年七月八日），《户部奏稿》第 6 册，第 2546 页。

⑩ 《叶伯英片》（光绪十年二月十七日），《户部奏稿》第 3 册，第 1332-1333 页。

⑪ 长有：《九龙拱北两关常税仍归粤关开销免其报解折》（光绪十五年十月二十五日），《光绪朝朱批奏折》第 72 辑，中华书局，1996 年，第 391-392 页。

⑫ 《穆图善片》（光绪九年十月），《光绪朝朱批奏折》第 86 辑，中华书局，1996 年，第 24-25 页。

⑬ 李鸿章：《致署津海关道刘》（光绪十三年三月），顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第 34 册，安徽教育出版社，2008 年，第 192 页。

⑭ 李鸿章：《镇海煤价请销片》（光绪十五年四月二十二日），《李鸿章全集》第 13 册，第 98 页。

⑮ 《卞宝第片》（光绪九年十二月初四日），《户部奏稿》第 2 册，第 745 页。

⑯ 陈士杰：《筹议东省每年应解京员津贴银两折》（光绪十年六月初），《户部奏稿》第 5 册，第 2194-2195 页。

各省筹解办法纷歧，并不统一，有出自藩库外销，有出自运库外销，有各库皆出的，有的则没有明确说明出自何项外销。甚至有些省别立怪异款目，这引起了以清廉自励的言官们的不快，他们纷纷站出来反对。光绪九年（1883）十月初六日右庶子盛昱奏：“三月间，户部请饬各省筹给京员津贴，各督抚陆续奏到。四川总督丁宝桢请取于缉捕赏需，福州将军穆图善谓取之于抚蕃经费，微词相诋，较之盗泉，名实奚若！请饬下户部将此款作正开销。又津贴不过略振贫乏，大员子弟家道素优，清贫自守不求有余者，似不需此。请饬户部询问各部院不愿受者，准其呈明，摊给愿受之员。”十月二十一日国子监司业潘衍桐奏称，传闻此项津贴有来自外省工伙、囚粮者，再次要求将此款在各省正项收入中开销。[①] 上谕要求户部一并议奏。

户部只得解释京员津贴一款之所以不动正款，而于各省关外销闲款中酌量匀拨的苦衷：“原以京员冷况，中外共知，欲励其节，不能不先养其廉。惟库储之支绌，拨款之烦多，加以近年边烽未靖，河患方兴，海防日急，岁入正款不敷支用者至巨。且官俸未能复额，兵饷未能加成，顾后瞻前，始议此策。”至于有不愿受者，户部认为，这样做不免存人浊我清之见，并以“君父之恩岂有别择”一语塞责。[②]

晋抚张之洞持有独见。他也倾向于为京员津贴正名，并从五个方面阐述此举的必要性：

> 京朝贤士大夫每自矜重，此项责以不报部之款，便不能一一问所从来。款目浑沦，故受者有不安，一也。取给外销，情同佽助，势必省省发书，年年告籴，婉言敦趣，略法言情……于政体有不肃，二也。奉筹巨款，一旦呈解，竭力措画，有如发其私藏，于外省筹解者有不愿，三也。部臣原定二十六万之数，已属竭力搜罗。然散之群僚，所增无几，不能赡其身家，岂能如部臣所言，绳以峻法，砥砺廉隅之本意有不尽，四也。不特此也。既非库帑，难以考成，创办之始各省已未必踊跃争先，寖假而逾期，寖假而缺额，五年以后，必减其半，少给则朝廷为口惠，垫发则司农为漏卮，于管度支者有不便，五也。[③]

但张氏不同意御史们纯粹道义上的迂阔之论。认为这些议论虽“正大堂皇”，却没有考虑到“财用方艰”的现实，更没有体谅到“部臣维护正供之意”。张氏毕竟有过几年地方行政的历练，他想出了个既能“正名”、亦能“足用”的所谓两全之策，即指定专项外销款项纳入内销管理。指拨之款有三：一曰厘金，取之奏案一成；一曰盐务，取之杂课；一曰关税，取之溢解。他盘算，各省关税课、盐务、厘金三项合计，岁入三千余万，核其一成，应得三百余万。就一成中提其十分之三，多则百万，少可九十万，十分之二亦可得六十万。将应解款项定为常额，随同京饷解部，归入正款核销。这样就取之有名，稽之有籍，身受者不怍，督催者不难。张之洞视此议系为户部解围之策，颇为自得。[④]

张氏“归入正款核销”的建白自是正论，但所议究与户部出自外销之本意仍有未合。户部在激赏张氏“计虑原极周详”的同时，也道出自己不同的考虑：

---

① 《清德宗实录》卷172，光绪九年十月戊辰。

② 户部：《议奏右庶子盛昱等奏各省筹给京员津贴请饬户部作正开销折》（光绪九年十一月），《户部奏稿》第1册，第247-249页。

③ 张之洞：《京员津贴拟筹正名之开支折》（光绪九年十一月二十四日），《户部奏稿》第1册，第403-406页。张氏五条，岩井茂树有较深入的解读，可参岩井茂树：《中国近代财政史研究》，第162-164页。

④ 张之洞于光绪九年十一月二十四日写给阎敬铭的信中说：“朝官津贴一事，仰赖良谟。乃闻浅人妄生议论，窃抒管窥，更效一策，意欲为公解围耳”。《上阎丹初先生》，《张之洞全集》第12册，第10157页。光绪十年正月二十六日写给张佩纶的信中说：“京官津贴请指外款。自谓此首文字甚佳，惬心贵当，而农部竟不照准，可异也。然此乃不可磨灭文字”。《致张幼樵》，《张之洞全集》第12册，第10151页。岩井茂树认为张之洞为避免与朝廷、户部发生正面冲突，故意拿出此不现实之策。岩井茂树：《中国近代财政史研究》，第167页。岩井的观点似可商榷。从京员津贴筹议、推行的过程来看，张之洞对该政策的态度一直是积极的。张氏愿意牺牲本省部分外销来换取户部“内不需索”的承诺。只是张氏的方案真正涉及到外销的只有厘金一项，与户部意图不完全吻合而遭否决。

厘金一成，即系外销之款，臣部所拟原亦指此。至盐务杂课、关税溢解，仍系正供。近年以来，办理边防海防，各省关拨款繁多，正供不足，取之盈余、杂赋，兼及漕项盐规，犹患不足。至截留京饷，息借洋款，其支绌情形历见之各省奏牍，臣部所以未敢擅动正项，力持不能作正开销之议，职此之故。[①]

张之洞的方案虽与户部意图不完全吻合，但如能切实推行，自有其应得的效果，那就是可对各省五花八门的筹措办法有所规范，比各省各自为政、乱立款目要好。因此，上谕还是要求各省关督抚将军盐政监督，就张之洞的筹拨办法通盘筹画，详细声覆。各省先后议覆情形如下：

陕西巡抚叶伯英复陈：陕省盐课，有四个府州归山西行盐征课，另八个府州归地丁摊征，从无杂课名目；其关税亦仅潼关一处，榷收货税，且连年短收，更无正余税外之溢解。惟有抽收厘金一款，当尽力筹画。[②]

安徽巡抚裕禄奏：安徽省司库向无盐务杂课；厘金一项，每年所收仅供拨解京协各饷，及北洋客饷并防军善后等款之用；关税一项，凤阳、芜湖两关复开后，情形迥非昔比，每年正额尚难征足，并无赢余溢解，实无存余款项可以另筹加拨。[③]

山东巡抚陈士杰称：山东物产不丰，厘金、关税有名无实，库款亦有常经，并无大宗公费。[④]

从反馈信息来看，各省均强调自己的特殊性，与张之洞所拟盐、关、厘各取一成的筹款办法难以一律。这里面可能确实存在各省情况不同的因素，但更为重要的恐怕是各省有这样的一个担心，如严格按张之洞的办法，厘金一成若干，盐务杂课若干，关税溢解若干，户部再按图索骥，顺势加拨，岂不向中央和盘托出？大多省份督抚的态度是，与其坦露私藏，不如模糊处理；任务保证完成，但办法我自为之。

翰林院编修王懿荣认为各省的拟议，“乃为苟且敷衍一时之计，言之无文，行之不远”。他从维士风、端政体的高度，再次要求户部将京员津贴更定名目，作正开销。[⑤] 王氏自称，自己身为京官，此项银两固在应受之列，之所以不避讥弹，再上此折，只为政体士风起见。士大夫应有抱道自重之心，岂能不辨来路，什么钱都拿呢。王氏惜乎张之洞等人所奏“陈义不古”，慨然具疏请命，但终不脱文士疏阔习气。此举被收入不高的清苦京官李慈铭讥为“浮俗子弟，喊名竟进”。[⑥] 户部亦议定：“该编修奏请作正开销，陈义属词非不奥雅，而于时势方艰、度支未裕情形或未深悉”，所请应毋庸议。[⑦]

京员津贴是在言官们的反对声浪中推行的。言官反对的倒不是津贴政策本身，而在于此项津贴的来源不是正款，而是出自各省关的外销款项。而户部则对言官们的这种道义诉求置之不纳，一意坚持前议，自有定见。以总筦一国度支为己责的户部，考虑问题的基点，恐怕首先不是士风儒气，而是当时财政困窘的现实。户部坚持这样一个说辞：“国家制用之法，岁出岁入自有常经，正项未便轻为挪用，各省杂项外销款目或可通匀。”[⑧] 正项经费有明确用

---

① 户部：《议覆晋抚张奏京员津贴请指拨外款作正开销片》（光绪九年十二月），《户部奏稿》第 2 册，第 639-640 页。

② 《叶伯英片》（光绪十年二月十七日），《户部奏稿》第 3 册，第 1332 页。

③ 《裕禄片》（光绪十年闰五月初三日），《户部奏稿》第 5 册，第 1992-1993 页。

④ 陈士杰：《筹议东省每年应解京员津贴银两折》（光绪十年六月初），《户部奏稿》第 5 册，第 2194-2195 页。

⑤ 王懿荣：《京员津贴妥筹闲款更定名目作正开销折》（光绪十年二月初八日），《户部奏稿》第 3 册，第 1261-1262 页。

⑥ 李慈铭于光绪十年二月十一日日记中写到：“齐人王懿荣者，素附南皮，窃浮誉。……既入翰林，侈然自满，挥斥千金买骨董书画。昨日忽上书争京官津贴。……言甚诡诞，人皆传笑。”李慈铭：《越缦堂日记》第 14 册，广陵书社，2004 年，第 10197 页。

⑦ 户部：《议覆翰林院编修王懿荣奏京员津贴请更定名目作正开销应毋庸议折》（光绪十年三月初四日），《户部奏稿》第 3 册，第 1453 页。

⑧ 户部：《议奏右庶子盛昱等奏各省筹给京员津贴请饬户部作正开销折》（光绪九年十一月），《户部奏稿》第 1 册，第 247-249 页。

途，且一款有一款之定额，不得妄费。但外销款项，多为地方自筹之款，原以备地方不时之需，向不报部，户部无从稽核，亦不知其实有规模。京员津贴明确要求于各省关外销款内摊解，无疑即是直接向地方公费项下伸手要钱。因此，张之洞云："筹津贴而不动正款，具见计臣苦心。"①

四、结语

光绪朝前期，军事活动方歇，国家开始步入承平时期，百废待兴，财政也亟待治理整顿。户部在解协饷、清理积亏、奏销考成等方面正在作规复旧制的努力，于地方外销亦有心加以整顿，使其"俾有范围"。军兴时期的就地筹饷，以及军事结束后的洋务兴政，地方上大量财政收支突破了经制范围，外销已成为地方一切兴作"所必不能无"的经费来源，亦是外省弥补各种亏空（如部费等在正项内无法报销的款项）进行腾挪转换的不二财源。中央能直接控制的正项收入连年亏额，而不便过问的各省外销收支若干，户部则茫然不知。②尽管清廷屡以"激发天良，涓滴归公"等说教相激励，规劝地方督抚如实汇报，实征实解，但收效甚微。光绪十年（1884）署湖南巡抚庞际云将该省所有缉私经费移作军需，清廷深为嘉许。③户部引为提倡，但应者寥寥。各省视外销为禁脔，对户部的和盘托出说教置若罔闻，地方利益已成牢不可破之局。云南报销案的爆出，不仅展露出清季奏销制度的窳坏和吏治腐败，也使各省外销财政显现出冰山之一角，从而坚定了户部整肃财政纲纪的决心。就当时的历史情境来讲，户部还不可能具有这样的先觉，即依恃现代预算制度对中央与地方财政资源作税源上的分割，亦不可能有意识地根据财权与事权匹配的原则对央地财政作支出上的划分，只能参以旧制，借用传统指拨正项的方式介入各省外销。户部自陈心曲：

> 国家财赋原不必全归左藏，若各省果能清楚真实，正未妨藏诸外府。今时所最患者：旧有之额税任令亏欠，而例放极力抽课抽厘；本有之额官、额兵坐费金钱，而格外增养冗员冗勇。一事而支用重叠，一省而移解参差，每遇动拨，辄谓罗掘告匮，杼柚其空，是以臣部不能不议及分别提储，以备缓急。④

"藏诸外府"应非出于户部本愿，"所患"确是实情，户部此处道出之所以不顾各省盈虚强行提解外销的原委。但此有所赢则彼有所减。中央摊派于各省，各省亦筹拨于州县。不过，在光绪朝前期，尽管中央财政已感困绌，但尚不至于完全仰给于各省外销，中央对地方财政的攫取，还留有分寸。京员津贴只有区区二十六万两，对各省财政不至造成伤筋动骨的伤害，不同于此后刚毅、铁良以整军练兵为借口南下索款来得激烈露骨，也有别于清末通过编制新式预算清理财政来得干净彻底。光绪十年津贴京员提解外销，沿袭的是清代历史上财政治理的经典范式，即在传统的奏销制度框架下作出技术性调整，将外销款项纳入内销，使其正项化。之所以称其为经典范式，是因为此前已有过成功的案例，那就是乾隆朝的耗羡归公。雍正时期，即有耗羡归公之举，但只是将州县私收改为收归藩司，由省来统筹使用，用以支发官员养廉、补助地方公用以及弥补亏空，此时归公的耗羡即视同外销。到乾隆朝时，更是将归公之耗羡纳入奏

---

① 张之洞：《京员津贴宜筹正名之道折》（光绪九年十一月二十四日），《户部奏稿》第1册，第403-406页。

② 如陕西省屡向户部称本省度支匮乏，并无余财，其实该省自光绪二年至九年从厘金项下酌留外销作为办公经费就达银三十八万余两。中国第一历史档案馆：《光绪朝朱批奏折》第76辑，中华书局，1996年，第927-929页。江苏省仅江安道库，十余年来亦积存外销银至七万余两，从不报部。户部：《议奏江安道库历年漕仓耗羡银两仍请饬令解部折》（光绪十年十二月），《户部奏稿》第8册，第3547-3548页。

③ 《上谕》（光绪十年八月二十七日），《户部奏稿》第6册，第2810页。

④ 户部：《议覆银库郎中丰伸泰敬陈管见折》（光绪十年十月二十五日），《户部奏稿》第6册，第2949-2951页。

销体制，各省动支耗羡银两，须经户部核准。至此，耗羡与正项钱粮已没有差别。① 耗羡归公与京员津贴的差异在于，前者经历了私用之公用到地方之公用（外销）再到国家之公用的制度化过程，而后者则是将地方之公用化为国家之公用。因为归公前的耗羡被视为陋规之一种，原为州县入己的私项，私项宜悉数“归公”；而外销虽不报部，仍为公款，原系国家自有之财，只是存放于地方政府之手，公款宜酌量“提解”。②

从廉政角度来看，京员津贴取代部费，暗收变为明予，并明立规制，使京员免于支绌之虞，令报销环节的索贿侵渔无所借口。而从财政治理的角度来看，京员津贴的推行又别具深意，它是中央与地方财政关系的一次微幅调整，隐含了清廷试图褫夺地方部分财权而集中于中央的财政意涵。治官与治财、廉政与财政是联系在一起的，论者于此不可不察。

References

Yanjing Maoshu (Iwai Shigeki). *Zhongguo jindai caizhengshi yanjiu* (Research on Modern Chinese financial history). Translated by Fu Yong. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2011.

Han Jishi. “Guangxu shinian wenzhi jingyuan jintie kao” (A Textual Study of the Peking Officials Allowance in 1884). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 1 (2015).

Dong Jianzhong. *“Haoxian guigong de zhiduhua Jincheng”* (The Institutionalization of the Return of Meltage Fees to the Public Coffers). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 4 (2000).

Chen Feng. “Lun haoxian guigong” (About the Haoxian over to the Public). *Qinghua daxue xuebao* (Journal of Tsinghua University [Philosophy and Social Sciences]) 3 (2009).

Reevaluating Subsidies for Central Government Officials in 1884

CHEN Yong (College of Economics, Anhui University; chentec@126.com)

Abstract: The exposure of the reimbursement scandal in Yunnan in 1882 revealed the tip of the iceberg of provincial financial abuses in the late Qing. In response, the Ministry of Revenue promulgated the eight-point regulations of central government officials’ external subsidies. Central government officials received subsides that were not disbursed from national treasury, but from local funds. In order to pay these subsides, the provinces began to levy taxes in various names and this situation caused criticism from the imperial censors. The reason the Ministry of Revenue did not pay subsidies from the state treasury was mainly based on financial reality. Central finances were in deficit and the central government was not aware of the actual financial situation of the provinces. Extracting external subsidies to provide allowances to central government officials in 1884, was a classic example of financial governance in the history of the Qing dynasty. The central government made technical adjustments under the framework of traditional reimbursement system that allowed subsides to become a part of the official revenue. The implementation of central government regulation of officials’ subsidies concealed the intent of imperial court to diminish financial power of local government.

Keywords: 1882 reimbursement scandal in Yunnan，central government officials’ subsidies，subsidies，financial governance

---

① 耗羡归公的制度化过程，可参见董建中：《耗羡归公的制度化进程》，《清史研究》2000 年第 4 期；陈锋：《论耗羡归公》，《清华大学学报》2009 年第 3 期。

② 恽毓鼎：《由籍回京言事折》(光绪二十五年十月廿九日)，《恽毓鼎澄斋奏稿》，浙江古籍出版社，2007 年，第 34-36 页。